



¿Hacia qué nueva PAC se encamina Europa?

Víctor D. Martínez Gómez

ARI Nº 81-2002 - 22.10.2002

Este artículo consiste en un primer análisis de la propuesta de reforma de la Política Agrícola Común (PAC) presentada por la Comisión Europea en julio de 2002. En él se describen los instrumentos más destacados de esta propuesta y los motivos que han llevado a la Comisión a proponer una reforma "radical" en lugar de optar por cambios menos notorios. Posteriormente, se discuten algunas de las críticas que ha recibido, tanto la propuesta en conjunto como algunos de los instrumentos planteados: la previsible falta de operatividad de la modulación y los inconvenientes de un pago directo en función de las ayudas percibidas históricamente. A raíz de esta exposición, las conclusiones básicas extraídas son (a) probablemente la Comisión ha acertado en la dirección de las reformas planteadas, aun cuando los instrumentos son susceptibles de mejora, y (b) una estrategia a nivel nacional es necesaria para identificar y favorecer a los eventuales perdedores en España de una inevitable reforma de la PAC.

El pasado 10 de julio, la Comisión Europea presentó su propuesta de revisión intermedia de la Política Agrícola Común (PAC). Esta propuesta (o *Mid Term Review* en inglés, llamada "MTR" en el argot comunitario ya antes de aparecer oficialmente) ha abierto aún más, si cabe, la caja de Pandora en relación con el debate del futuro de la PAC (1).

Desde hace unos años, la PAC, antiguamente casi la única política europea común, está siendo cuestionada tanto en el interior como en el exterior de la Unión Europea (UE). Son tópicos las montañas de mantequilla –excedentes de leche–, las toneladas de carne de ternera congelada, las subvenciones a las exportaciones –restituciones– que deprimen los precios de los mercados mundiales de alimentos.

Con motivo de estas críticas desde las instituciones europeas se ha ido paulatinamente modificando esta PAC para lograr dotarla de mayor legitimidad de cara a los consumidores y a los contribuyentes europeos y, en cierta medida, ante la comunidad internacional. Los escándalos relativos a la seguridad de los alimentos –enfermedad de las vacas locas, fiebre aftosa, benzopirenos– han supuesto un cuestionamiento adicional en los últimos años a una política diseñada fundamentalmente para asegurar el abastecimiento de los mercados europeos en los años cincuenta y sesenta.

Así, la propuesta de reforma del pasado verano se podría inscribir dentro de esta corriente de adaptación de la política a las nuevas situaciones, y para analizarlo, describiremos a grandes rasgos los elementos más destacados de esta MTR. Posteriormente pasaremos a mostrar las que pueden ser consideradas motivaciones de tal reforma –tanto internas como externas– y, después, examinaremos algunas de las críticas con las que se ha encontrado la propuesta de la Comisión.

La propuesta de revisión a medio plazo: Algunos aspectos

La propuesta de reforma de la PAC se debe al mandato del Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999 que estableció que "antes de que se produzca la primera ampliación de la Unión, se revisará [la directriz agrícola] sobre la base de un informe que la Comisión habrá de presentar al Consejo, con el fin de introducir los ajustes que se consideren necesarios".

Sin entrar en detalles sobre los principales elementos de la propuesta, podemos destacar a grandes rasgos que los objetivos e instrumentos previstos por la Comisión son:

1) Conseguir mayor estabilidad en los mercados: revisión de la intervención en diversos sectores, fundamentalmente producciones continentales, implicando en casi todos los casos descensos en los precios de intervención con compensación mediante otros pagos. Se proponen también cuatro escenarios de actuación futura para el sector lácteo, mientras que otros sectores no se ven revisados.

2) Continuar con el desacoplamiento de los pagos: con el fin de orientar en mayor medida las producciones a los mercados, el enfoque de dirigir las ayudas más al productor que a las producciones se pretende profundizar. La idea lanzada por la Dirección General de Agricultura es un pago único por explotación totalmente desligado de la producción, basándose en las ayudas percibidas en periodos anteriores. Se permitiría libertad para la transferencia de los derechos a estos cobros dentro de los Estados Miembros.

3) Eco-condicionalidad y respeto al medio ambiente: continuando con el concepto puesto en marcha en la Agenda 2000, el derecho a percibir ayudas directas seguirá estando condicionado a cumplir con determinados estándares de "buenas prácticas agrarias" del tipo medioambiental, de seguridad de los alimentos, protección de la salud y el bienestar de los animales y de seguridad en el trabajo. Para asegurar el cumplimiento de estas prácticas, las explotaciones europeas que perciban más de 5.000€ en ayudas directas deberán realizar una auditoría de sus prácticas de forma obligatoria.

Además, otras medidas como el llamado "crédito carbono" –ayuda específica a los cultivos energéticos para su eventual uso como biocombustibles– y la retirada del cultivo durante un periodo prolongado de un porcentaje de las tierras proponen potenciar los beneficios medioambientales de las ayudas directas.

4) Una de las propuestas más llamativas de esta MTR es la de la modulación dinámica. Se trata de una combinación de dos ideas ya planteadas con anterioridad: 1) la modulación como tal, recorte de las ayudas directas al superar un

umbral de ayuda percibida, concepto de aplicación voluntaria en los Estados Miembros tras la Agenda 2000 – y con relativamente poca implantación – y II) la degresividad, o reducción anual de las ayudas directas. La propuesta inicial consiste en la reducción anual obligatoria del 3% de todos los pagos directos, teniendo como límite el 20% máximo previsto en la Agenda 2000, mientras que las explotaciones no podrán percibir más de 300.000€ anuales en pagos directos. Se establece una franquicia general –exención de la reducción– de 5.000€ y 3.000€ más de franquicia por puesto de trabajo creado por encima del segundo trabajador. El dinero ahorrado con esta modulación se destinará, dentro del mismo Estado Miembro, a medidas de desarrollo rural. Por tanto, podemos hablar de un intento de redistribución del presupuesto comunitario.

5) Un último objetivo confeso es el fortalecimiento, “consolidación y potenciación” del segundo pilar de la PAC, esto es, el desarrollo rural. Para ello se amplían las medidas de acompañamiento –entre las que se encuentran las de apoyo al efecto multifuncional de la agricultura– que actualmente representan alrededor del 10% del presupuesto de la PAC. Entre todas las nuevas medidas propuestas destacamos las ayudas para la promoción de la calidad alimentaria y la ayuda a los agricultores en la adopción de las cada vez más estrictas condiciones de seguridad alimentaria, bienestar animal y respeto al medio ambiente. Otra novedad interesante es el incremento de la cofinanciación en un 10% de los programas agroambientales.

El conjunto de objetivos e instrumentos previstos pretende encajar en las perspectivas financieras de gastos previstos hasta el año 2006, suponiendo incluso un ahorro de 200 millones de euros frente a la situación de statu quo sin revisión intermedia (2).

Las razones de fondo de la propuesta

No cabe duda de que la propuesta de MTR de la Comisión Europea ha obedecido a motivaciones adicionales diferentes del mandato del Consejo. A continuación, pasamos a enumerarlas explícitamente. Para simplificar el análisis, podemos distinguir entre las motivaciones con origen exterior a la UE –las negociaciones de la OMC y la ampliación de la Unión– y las de índole interna –razones presupuestarias y de legitimidad social-. De “fuera” hacia “dentro” de la Unión, son las siguientes:

1) Deseo de fortalecimiento de la posición de la UE en las negociaciones de la OMC: a partir de marzo de 2003 se empezarán a discutir las propuestas aportadas por los países miembros en el seno de la OMC para alcanzar un acuerdo de liberalización del comercio mundial a finales del año 2004. El capítulo agrícola puede ser uno de los más espinosos para la UE en estas negociaciones, ya que su agricultura disfruta de elevados niveles de protección que distorsionan el comercio mundial de productos agroalimentarios.

La MTR pretende revertir la situación, puesto que las ayudas directas totalmente desacopladas serían más difíciles de cuestionar por el resto de los miembros de la OMC. En efecto, estas ayudas se podrían considerar como de “caja verde” y permitirían a la UE no tener que defender la “caja azul” actual –donde están las ayudas directas por hectárea y por cabeza de ganado actuales– y concentrarse en la reducción de la “caja ámbar”, con lo que podría adoptar una actitud más ofensiva frente a EEUU, cuya nueva *Farm Bill* aprobada este año ha sido ampliamente criticada –y no sólo fuera de EEUU– como un retroceso en la liberalización del comercio mundial de productos agrarios.

Con esta nueva baza de negociación, la UE podría, además, defender con mayor éxito sus propuestas de consideración de los llamados “aspectos no comerciales” como el bienestar de los animales y también el papel multifuncional de la agricultura, su punto de vista referido a las normas o denominaciones de origen, etc.

2) Otro elemento que seguramente ha influido en la decisión de lanzar una propuesta de reforma tan significativa ha sido la inminente ampliación de la UE: como es sabido, si se cumplen los plazos es posible que en 2004 se llegue a los 25 Estados Miembros. Muchos de estos países tienen un marcado carácter rural y, en ese contexto, acometer una reforma profunda de la Política Agrícola Común puede ser una tarea complicada, aún más de lo que lo es en la actualidad, con 15 voces muchas veces discordantes. Por ello es plausible plantearse acometer una revisión profunda antes de la ampliación o, al menos, dejar sentadas unas “bases filosóficas” y plantear instrumentos de puesta en práctica de las mismas, de forma que se pueda clarificar el diseño de las políticas agrarias y rurales futuras.

3) Un factor que presenta estrecha relación con la ampliación de la Unión es el presupuestario. Los umbrales de gasto en cada política de la UE se marcaron en (y tras) la Agenda 2000. La propuesta MTR compromete ese gasto de forma efectiva con unas directrices más o menos claras y lo estabiliza en los niveles actuales. No cabe duda de que a partir de 2006, con una UE que tendrá que asumir los gastos de la ampliación, las presiones para reducir la factura de la PAC serán grandes. Con las prioridades políticas marcadas y orientadas a la legitimación social, esta estabilización de gastos pretende funcionar como un “dique de contención” de descenso del gasto agrario. De las múltiples aristas que presenta esta propuesta de revisión de la PAC, ésta es en nuestra opinión la que más ha influido en la propuesta actual.

4) Y finalmente, una última razón de fondo que podría ser considerada más un argumento filosófico de defensa de la Política Agrícola ante los contribuyentes europeos que un motivo real de cambio. En efecto, son bien conocidas las críticas a la PAC tradicional como una política únicamente productivista que ha llevado a la acumulación de excedentes de algunos productos, la degradación del medio ambiente en algunas zonas con elevada intensidad en la producción, producciones ganaderas altamente intensificadas con niveles insuficientes de bienestar de los animales, los últimos escándalos alimentarios, la excesiva burocratización de la gestión, la inequidad en el reparto de las ayudas, etc., y todo esto a un coste presupuestario muy elevado.

La legitimación social que dice buscar la Dirección General de Agricultura estaría encaminada, entonces, a corregir estas deficiencias tal y como demanda la sociedad, que es quien soporta la factura de la PAC: profundizar en la eco-condicionalidad, la modulación de las ayudas directas, las auditorías obligatorias que aumentarían la transparencia, las reformas de algunas Organizaciones Comunes de Mercado, etc pretenden corregir los efectos indeseados observados hasta ahora.

Las críticas

Una vez descrita a grandes rasgos la propuesta de MTR y los principales factores desencadenantes de la misma, podemos pasar a analizar las críticas recibidas.

La primera crítica que se ha planteado a esta propuesta es que la Comisión ha excedido el mandato del Consejo, presentando una propuesta más ambiciosa que una simple evaluación sectorial. Probablemente ha sido así, y las motivaciones de la Comisión para hacerlo ya las hemos visto. Había diversas piezas en el tablero y encajarlas todas requería algo más que un "lavado de cara de la PAC".

También se ha criticado a la Comisión por intentar modificar las reglas de la PAC mientras está cerrando con los candidatos las negociaciones del capítulo agrícola. ¿Se trata de una falta de lealtad hacia los futuros socios o debemos plantearlo en los términos de facilitar el debate posterior?

Sin duda, los aspectos de la propuesta más discutidos han sido la modulación dinámica y la consolidación del derecho a un pago por explotación basado en los pagos percibidos históricamente como medio de desvincular las ayudas totalmente de la producción (3).

Por lo que respecta a la modulación dinámica, las críticas proceden de dos frentes. La incertidumbre asociada a la medida explica una primera reacción adversa: se sabe quién va a perder con esta medida y no quién va a ser el beneficiado con la redistribución de fondos. En general, los cambios de *statu quo* suelen suscitar este tipo de dudas.

El segundo frente de críticas es más rico conceptualmente. La modulación implica redistribución de las ayudas desde las explotaciones que perciben más fondos hacia otros objetivos de desarrollo rural, es decir, se plantea la introducción de un elemento de equidad en el reparto de las ayudas. Así, es probable que el límite máximo de 300.000€ (más franquicias) sea muy elevado y que afecte a muy pocas explotaciones. De esta forma, el efecto redistributivo sería escaso. Por otra parte, la reducción anual del 3% de las ayudas afectaría a todas las explotaciones que perciban más de 5.000€ anuales, lo cual podría resultar más dañino para las explotaciones de tamaño mediano y de tipo familiar que para otras más profesionalizadas y con más mano de obra asalariada, que sería computada en forma de franquicias. Probablemente, y jugando a ser adivinos, cabe pensar que una medida tan lineal no sea aceptada y quizás al final se adopten otras propuestas de modulación más acordes a las distintas realidades productivas.

La modificación de las ayudas directas, otorgándolas ahora en forma de un único pago desacoplado de la producción, calculado en función de las ayudas históricas es quizá la propuesta más arriesgada de la Comisión y la que merece una discusión más profunda. Por un lado, presenta ciertas ventajas asociadas a mayor simplicidad y homogeneidad en su gestión y a la mayor orientación al mercado de las producciones, ya que no existiría obligación de producir para cobrarlas. En el frente externo, este desacoplamiento colocaría a la UE en mejor posición para defender la PAC en el escenario internacional.

Como contrapartida o puntos débiles de este nuevo tipo de ayudas, se han citado varias de alcance diverso. En primer lugar, está la crítica del "vicio de origen": la inspiración de la medida en una normativa que fracasó y que ya no está en vigor: la *FAIR Act* -normativa agraria estadounidense- de 1996. Aún cuando la referencia es correcta y oportuna, cabe puntualizar que la MTR no es una mera transposición de dicha normativa. Las diferencias más notables son, primero, que la MTR mantiene una red de seguridad para los mercados agrarios en forma de intervención y (todavía) elevada protección en frontera y, en segundo lugar, destacar que las ayudas comunitarias incorporan la eco-condicionalidad a su percepción. La extinta *FAIR Act* no contaba con ninguno de estos elementos.

Otra crítica es que, al no estar ligada su percepción más que a la tenencia de la tierra –y no a la actividad agraria en sí– fomentaría inactividad en zonas poco productivas, dificultando los ajustes estructurales en este ya rígido sector. El dilema planteado es que la forma actual de las ayudas desacopladas de la producción –los pagos por hectárea en las producciones vegetales– son inequívocamente distorsionadoras del mercado de la tierra, dificultando también la reestructuración del sector, vía ampliación del tamaño de las explotaciones. ¿Cuál distorsiona menos? Como afirma J. M. Sumpsi, sería interesante analizar el efecto de la posibilidad de transferencias de las ayudas en caso de venta o arrendamiento (dentro del Estado Miembro) a efectos de la evolución de las estructuras agrarias.

Una de las críticas de mayor calado a este aspecto de la propuesta es su base histórica de cálculo. En efecto, el cálculo de las ayudas basándose en la situación actual consolidaría derechos de percepción actuales cuya forma de adquisición puede ser discutible: actualmente, las ayudas son mayores en las zonas más productivas; además, en otros casos ha existido limitación a los derechos de producción que han conducido a la limitación en los pagos directos percibidos. En todo caso, sin tratar de justificar a la Comisión, sería difícil por motivos políticos establecer otros criterios de cálculo que no tuviesen en cuenta las percepciones históricas; así que si se quieren desacoplar de manera inequívoca los pagos directos, va a ser difícil soslayar esta "inercia" histórica. Lo criticable en nuestra opinión es que se pretenda "calcar" una situación que actualmente no es justa.

Finalmente, otra crítica a tener muy en cuenta para el futuro de la PAC es que los pagos totalmente desacoplados pueden acentuar el carácter asistencial que actualmente se atribuye algunas veces a las ayudas directas a los agricultores. Es cierto que la eco-condicionalidad los reviste de legitimidad social interna y justifica el argumento "multifuncional" con que se está revistiendo a la agricultura europea, pero a más largo plazo su defensa podría verse debilitada ante los contribuyentes europeos.

A modo de conclusión: ¿se encamina Europa hacia una nueva PAC?

Como hemos visto, la Política Agrícola Común es una pieza que cada vez cuesta más "encajar" tanto en el contexto interno como internacional. Mantener el *statu quo* actual significaría, sin duda, un suicidio de la PAC a medio plazo. Tampoco un desmantelamiento de la misma sería aceptado por la sociedad europea. De modo que, ante esta necesidad de adecuación de la regulación, la Comisión ha optado por una posición valiente que pretende soslayar bastantes de las amenazas que pueden acechar a la PAC.

Así que una primera conclusión sea que probablemente, la dirección propuesta por la MTR, con la búsqueda de mayor legitimación social, la consolidación del gasto agrícola y la mejora de posiciones de negociación en el exterior

supongan apuntar en la dirección correcta de futuro. Dicho de otra forma, es inevitable reformar la PAC y cuanto antes se haga, mejor.

Sin embargo, algunos de los instrumentos propuestos presentan deficiencias: una modulación redistributiva con escasos efectos prácticos y un pago desconectado basado en los pagos históricos son instrumentos mejorables. Del mismo modo, algunos sectores pagan los platos que otros han roto. Pero los árboles no nos han de impedir ver el bosque: renunciar a una reforma que siga estas directrices o similares iría restando progresivamente grados de libertad a la PAC.

De todas formas, la MTR es sólo una propuesta y finalmente será el Consejo quien decida el futuro de la PAC. Ya se han establecido dos frentes en la UE al respecto y en el horizonte se empiezan a vislumbrar alianzas para hacer una reforma que acomode a los países. España tiene que ser capaz de situarse bien de cara a esas negociaciones. Esto nos lleva al planteamiento de la situación a nivel interno.

En España, las competencias en materia agrícola están distribuidas entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas; un acuerdo pragmático a nivel nacional entre estos agentes podría contrarrestar los eventuales efectos negativos de los cambios de política a su vez que ayudar a presentar una posición más firme en Europa.

El acuerdo podría basarse en la siguiente directriz: si se diagnostica que las explotaciones familiares medianas nacionales van a resultar perjudicadas y deseamos respaldarlas, los fondos procedentes de la modulación y diversas políticas de competencia nacional pueden ser muy útiles para ayudarlas a adaptarse a la nueva situación.

Naturalmente, este acuerdo pragmático no sería fácil de alcanzar, ya que España presenta realidades agrícolas muy diversas, con diferentes cultivos, tipología de explotaciones, etc, y sería muy difícil encontrar un acuerdo en el que todos ganasen o al menos nadie perdiese. ¿Es el momento de la alta política agraria?

Víctor D. Martínez Gómez

Departamento de Economía y Ciencias Sociales

Universidad Politécnica de Valencia

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© Fundación Real Instituto Elcano 2011

Subir ▲